Exp 0591

8 - A - 2

INDICE

ARCHIVO	N° INT.	DOCUMENTO
8.A.1	590	Conflicto Beagle, MLV, URSS,
8.A.2	591	Estrategia de estado.



(6)

ARMADA ARGENTINA

ESCUELA DE GUERRA NAVAL

Nº Ref: 1007

Tema: ESTRATEGIA DE ESTA-
DO.-

2

ESTRATEGIA DE ESTADO

ARMADA ARGENTINA

ESCUELA DE GUERRA NAVAL

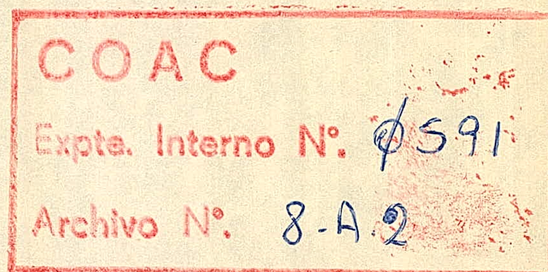


ESTRATEGIA DE ESTADO

Contribución Académica Nº 1 - INTRODUCCION A LA ESTRATEGIA DE ESTADO

Contribución Académica Nº 2 - EL PODER Y LA ACCION ESTRATEGICA





Trabajos elaborados por el

CONSEJO ACADEMICO DE ESTRATEGIA



Contribución Académica N° 1

INTRODUCCION A LA ESTRATEGIA DE ESTADO

1981

Edición 1981

Edición revisada y corregida del trabajo elaborado en el año 1978 y publicado en el Boletín de la Escuela de Guerra Naval N° 9 - 1978 -, al que sustituye íntegramente.

1. Consideraciones previas

La finalidad del presente trabajo es la de ubicar a la Estrategia dentro del Estado. Para ello se ha seguido el procedimiento de establecer la cadena de fines que se derivan desde el instante en que un grupo de seres humanos se interrelaciona para facilitar el logro de los objetivos individuales a través del esfuerzo conjunto, hasta que esa organización tiene necesidad de efectuar acciones en las que decide emplear la fuerza.

Al hacerlo, se ha llegado a establecer una estructura, cuyos puntos de interacción son los sucesivos objetivos que se formularán más adelante.

Además, se ha tratado de establecer una terminología coherente en su conjunto y que a la vez tenga la mayor coincidencia posible con la existente.

2. Situaciones, Objetivos, Misiones

Una situación es un estado de cosas, es decir, un conjunto de hechos y circunstancias valorados y relacionados según el punto de vista de quien la está considerando.

Si la situación existente es la más favorable, se deberá mantenerla, en caso contrario se procurará, cambiarla por otra que lo sea. La decisión sobre el mantenimiento o cambio de la situación, se adopta mediante un proceso mental que implica la comprensión de las características esenciales de la misma y el reconocimiento del incentivo para el cambio.

Se habrá establecido así, partiendo de la situación existente, una situación deseada la que, en ciertos casos, puede coincidir con la existente. La situación deseada, esto es, lo que se quiere lograr, será entonces un objetivo, una meta, un fin hacia el cual debe dirigirse la acción.

La acción que necesariamente debe ejecutarse para el logro de la situación deseada, sólo puede concebirse y realizarse cuando el objetivo es operativo.

Se dice que un objetivo es operativo, desde el punto de vista estratégico, cuando ha sido determinado y precisado en forma tal que puede ser asignado a una autoridad cuya responsabilidad y fuerzas que le están subordinadas se corresponden significativamente con la naturaleza y magnitud de dicho objetivo.

Un objetivo primigenio (que coincide íntegramente con la situación deseada) difícilmente puede ser operativo. Es sólo un propósito, más aún cuanto más alta es la autoridad que lo concibió.

En este caso, lo que se hace es analizar los hechos y circunstancias que configuran la situación, viéndolos como efectos de ciertas causas. Con esta visión, el objetivo se convertirá en un término de referencia que regirá el desenvolvimiento de otras acciones, de modo tal que, haciéndolas actuar como causas, produzcan como efectos el conjuntos de hechos y circunstancias que habrán de configurar la situación deseada. Lo que se ha hecho es formular una o varias tareas cuya finalidad, en conjunto, es el logro del propósito contenido en el objetivo primigenio. Si las tareas son varias tendrán un propósito común

a todas ellas.

A cada par de tarea y propósito vinculados entre sí por la relación de causa y efecto, se lo denomina misión. Una misión indica, entonces, qué es lo que debe hacerse a fin de lograr o contribuir a lograr un efecto ulterior; configura una vinculación entre dos objetivos.

Si los objetivos, explícitos o implícitos en las tareas de las misiones son todos operativos, dichas misiones se podrán cumplir y se habrá logrado el propósito común a todas ellas, esto es el objetivo ulterior. La realidad muestra que este no suele ser el caso de los objetivos primigenios, por lo que cada objetivo no operativo se convertirá a su vez en propósito común de nuevas tareas, volviendo a tener lugar, para cada una de ellas, el proceso descripto previamente. Dicho proceso podrá repetirse tantas veces como sea necesario, hasta llegar a que todos los objetivos, finalmente establecidos, sean operativos.

Se habrá formulado así una estructura de objetivos encadenados entre sí, en forma ramificada, a partir del objetivo primigenio vinculados por la relación de causa y efecto.

En la cumbre se encuentra el objetivo primigenio, que es la situación deseada, por lo que ésta estructura no es más que la expresión de la situación deseada, a través de las causas sobre las que se debe accionar para el logro del efecto deseado. En la base de la estructura están representadas las causas donde el accionar recién es posible. Es decir, que todos los objetivos allí establecidos serán operativos y, consecuentemente se podrán designar las autoridades encargadas de lograrlos.

3. Los Objetivos Supremos y los Nacionales - La Misión Nacional

Si se aplican los conceptos del párrafo anterior al proceso seguido por aquellos que establecieron la Constitución de 1853, se aprecia que debieron haber seguido los siguientes pasos:

SITUACION EXISTENTE:	El orden existente no era el deseable.
SITUACION DESEADA:	Constituir un Estado Soberano donde se exaltaran las garantías individuales.

Pasó a ser el objetivo primigenio.

TAREA PARA EL LOGRO DEL OBJETIVO PRIMIGENIO:	Organizar el País.
MISION DE LOS CONSTITUYENTES: (MISION PRIMIGENIA)	Organizar el País a fin de constituir un estado soberano donde se exaltaran las garantías individuales.

Fué una misión autoimpuesta.

TAREAS PARA EL LOGRO DE LA TAREA DE LA MISION DE LOS CONSTITUYENTES:

- CONSTITUIR LA UNION NACIONAL
- AFIANZAR LA JUSTICIA
- CONSOLIDAR LA PAZ INTERIOR
- PROVEER A LA DEFENSA COMUN
- PROMOVER EL BIENESTAR GENERAL
- ASEGURAR LOS BENEFICIOS DE LA LIBERTAD

MISIONES CONTRIBUYENTES: Las seis misiones que se formaron con las seis tareas indicadas precedentemente, tenían como propósito común la tarea de la misión de los constituyentes, esto es, organizar el país.

MISION NACIONAL : Los constituyentes elaboraron una constitución en la cual se encuentran definidas las tareas que se deben cumplir en el orden nacional. Dejaron constancias en el Preámbulo, que la Constitución Argentina abarcaba el conjunto de tareas que, en forma aislada o asociada, tenían por finalidad el logro de cada una de las tareas de las misiones contribuyentes de la Misión de los Constituyentes, constituídas, a su vez en propósito de las misiones que de esta forma quedaban concretadas.

Así vemos que los Arts. 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 13 - 30 - 31 - 35 36 - 37 - 38 - 39 - 40 - 41 - 42 - 43 - 46 - 47 - 48 - 49 - 50 - 54 - 55 - 56 - 57 - 58 - 59 - 63 - 65 - 66 - 68 - 69 - 70 - 71 - 72 - 73 - 74 - 75 - 76 - 77 - 78 - 79 - 80 - 81 - 82 - 83 - 84 - 85 - 86 - 87 - 88 - 89 - 90 - 91 - 92 - 93 - 104 - 105 - 106 - 107 - 108 - 110, se establecieron a fin de Constituir la Unidad Nacional (63 en total).

Los Arts. 7 - 8 - 14 - 15 - 16 - 17 - 18 - 23 - 24 - 28 - 34 - 35 - 51 - 52 - 60 - 62 - 88 - 94 - 95 - 96 - 97 - 98 - 99 - 100 - 101 - 102 - 103, a fin de Afianzar la Justicia (27 en total).

Los Arts. 6 - 22 - 29 - 67 y 109, fin de Consolidar la Paz Interior (5 en total).

Los Arts. 6 - 21 - 23 - 27 - 44 - 53 - 67 - 86, a fin de Proveer a la Defensa Común (8 en total).

Los Arts. 9 - 10 - 11 - 12 y 25, a fin de Promover el Bienestar General (5 en total).

Los Arts. 14 - 15 - 16 - 19 - 20 - 25 - 26 - 32 - 33 - 61 y 64, a fin de Asegurar los Beneficios de la Libertad (11 en total)

Han quedado así expresados tareas (articulado de la Constitución) y propósitos (los del Preámbulo), a los que denominaremos: OBJETIVOS NACIONALES CONSTITUCIONALES Y OBJETIVOS SUPREMOS, respectivamente. La relación entre ambos da origen a la MISION NACIONAL.

En consecuencia, y en forma general, se puede aceptar que los constituyentes nos impusieron la siguiente MISION NACIONAL:

CUMPLIR LA CONSTITUCION NACIONAL

A FIN DE LOGRAR LOS OBJETIVOS SUPREMOS

En realidad, y según las tareas agrupadas por próposito con indicación de los artículos de la Constitución involucrados que se ha hecho un paso más arriba, esta misión implica a un conjunto de misiones. Así, por ejemplo, del Art. 6 y del objetivo supremo correspondiente se podría establecer la siguiente misión:

"Repeler la invasión exterior producida en el territorio de una provincia, a fin de proveer a la defensa común".

3.1. Los Objetivos Nacionales Constitucionales

Como se expresa más arriba, los OBJETIVOS NACIONALES CONSTITUCIONALES son los que se desprenden del articulado de la Constitución.

3.2. Los Objetivos Nacionales de Proyección Exterior

Un análisis del contenido de la Constitución nos muestra que en ella se trata, fundamentalmente, del "hombre en el país", pero se dice muy poco del "país en el mundo". En efecto, en ella se habla extensamente sobre la forma de gobierno, capital del país, religión, libertades, garantías, etc., es decir todo lo que hace a la política interior.

En cambio, la política exterior no podría desenvolverse basándose exclusivamente en la Constitución Nacional, ya que ella, al respecto, sólo establece normas de carácter general. Por ejemplo, el Art. 27 dice:

"El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y de comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución".

Es lógico que la Constitución toque este aspecto en forma general, pues la política exterior depende de la situación mundial y está sujeta a las variaciones de ésta. La Constitución, so pena de verse sujeta a frecuentes cambios, no puede incluir la posición que la nación debe ocupar dentro de la situación mundial.

En particular, los Objetivos Supremos de PROVEER A LA DEFENSA COMUN, PROMOVER EL BIENESTAR GENERAL Y ASEGURAR LOS BENEFICIOS DE LA LIBERTAD si bien están muy ligados a la política exterior, no la definen, por lo que las tareas indicadas en los Objetivos Nacionales Constitucionales no serán suficiente, por sí solas, para el cumplimiento de la MISION NACIONAL. Habrá que establecer, entonces, otras tareas complementarias de las constitucionales, destinadas a fijar el rol internacional del país para insertarlo dentro de la situación mundial en función de sus propios intereses.

Dichas tareas constituirán los OBJETIVOS NACIONALES DE PROYECCION EXTERIOR y por su participación en la fijación de la MISION NACIONAL su establecimiento o su modificación cuando las circunstancias así lo impongan, exige no solo una decisión del Poder Ejecutivo Nacional, sino también la aprobación expresa del Poder Legislativo, o de una de sus Cámaras, mediante el procedimiento que se juzgue más adecuado.

En consecuencia, la MISION NACIONAL debe modificarse con respecto a la expresión indicada anteriormente y reemplazarse por lo siguiente:

EJECUTAR LAS TAREAS EXPRESADAS POR LOS OBJETIVOS NACIONALES CONSTITUCIONALES Y DE PROYECCION EXTERIOR A FIN DE LOGRAR LOS OBJETIVOS SUPREMOS.

Esta misión es permanente, pues los Objetivos Supremos nunca pueden ser logrados en plenitud, fundamentalmente por su naturaleza y además por la dinámica de la situación.

Presupone, además, el establecimiento y actualización de los Objetivos Nacionales de Proyección Exterior, lo que implica, a su vez, un buen conocimiento de la situación mundial, continental y regional, la que debe ser objeto de un análisis especializado.

4. Los Objetivos Políticos - La Misión Política

Se ha llegado a la formulación de la misión nacional, es decir, a la relación entre:

OBJETIVOS SUPREMOS

Y

OBJETIVOS NACIONALES { CONSTITUCIONALES / DE PROYECCION EXTERIOR

A los objetivos del escalón siguiente, dentro de la estructura a que se ha hecho referencia en el párrafo 2, los denominaremos OBJETIVOS POLITICOS y son los que surgen de las tareas que se impone quien ejerce el poder político (de ahí su denominación), a fin de lograr los Objetivos Nacionales (Constitucionales y de Proyección Exterior) que ahora constituyen el propósito de la Misión Política.

Los objetivos políticos surgen, en el seno de las organizaciones políticas, mediante un proceso particular; pueden sufrir variaciones impuestas por el proceso mismo, se establecen oficialmente a través de la organización que ejerce el poder político y están sujetos a las presiones de la acción política.

Los Objetivos Políticos deben abarcar todo el espectro político del estado, tanto el correspondiente al ámbito interno como al externo.

Puede tomarse como ejemplo, la situación existente en el año 1975 ante la acción terrorista en la provincia de Tucumán, que consideramos como la iniciación de una invasión exterior.

La Misión Nacional, que hemos tratado en el párrafo 3, quedaría expresada, para esa circunstancia, en los siguientes términos:

"Repeler la invasión exterior iniciada en el territorio de la provincia de Tucumán a fin de proveer a la defensa común".

el gobierno debió establecer la siguiente Misión Política:

"Eliminar la acción de la delincuencia terrorista internacional que pretende establecerse en Tucumán como cabeza de puente, a fin de repeler la invasión exterior iniciada en esa provincia".

La tarea de la misión precedente es un objetivo político.

A fin de aclarar más la naturaleza de los Objetivos Nacionales y de los Políticos y la vinculación entre ambos, daremos a continuación algunos ejemplos más.

Si tomamos el Art. 18 de la Constitución: "Ningún habitante de la Nación puede ser juzgado sin juicio previo fundado en ley anterior, etc., etc.", como Objetivo Nacional Constitucional, un objetivo político podría ser:

"Fortalecer la función judicial".

Si al determinar la ubicación del país en el mundo, uno de los Objetivos Nacionales de Proyección Exterior hubiera establecido:

"Alcanzar un mayor poder económico nacional mediante una importante participación en el intercambio comercial a nivel mundial",

se podrían establecer los siguientes Objetivos Políticos:

- Lograr el funcionamiento de una economía abierta a nivel mundial en el grado y forma que mejor convenga a los objetivos nacionales.
- Fortalecer el comercio exterior y racionalizar el interior.
- Mantenerse o ingresar en las organizaciones económicas y políticas internacionales que propicien la economía abierta y la actuación común de sus participantes.
- Lograr la eliminación o reducción de trabas al comercio exterior.

5. La Acción Administrativa

A medida que se avanza en la estructura de objetivos supremos, nacionales y políticos y de otros objetivos que se vayan estableciendo, el país irá contando con un conjunto de leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones, etc., que regirán la vida del mismo.

En consecuencia, en el ámbito nacional, tanto gobernantes como gobernados deberán actuar dentro de las normas legales y quienes se salgan de ellas, serán pasibles de ser sometidos a la acción de la justicia.

El poder dictar normas y ejercer justicia son facultades privativas del estado, el que además debe disponer de fuerzas de seguridad, institucionalizadas y exclusivas, con las que el gobierno podrá hacer cumplir las normas establecidas.

Al tipo de acción que se desarrolla en la forma precedentemente descripta, esto es, dictar normas y hacerlas cumplir, la denominaremos ACCION ADMINISTRATIVA. En consecuencia, resulta que toda la acción política que se desarrolla en el ámbito interior, según este concepto, es acción administrativa.

Presupone una nación constituída y un poder político estabilizado. Esto significa que las reglas existentes son respetadas y las violaciones a las mismas no adquieren magnitudes significativas. Los enfrentamientos que pudieran existir entre los elementos que en esencia constituyen los fundamentos del poder político tienen lugar sin apartarse de las normas vigentes. En consecuencia la vida de relación entre medio social, estado, gobierno

y fuerzas políticas se desarrollan dentro de lo establecido. Cuando hay consenso, esto es, cuando el acatamiento a las normas se logra por adhesión voluntaria y no por imposición forzada, es cuando la acción administrativa podrá desenvolverse al máximo de las posibilidades de la nación pues solo en estas condiciones estará en capacidad para hacerlo.

6. Los Objetivos y las relaciones entre naciones

Los OBJETIVOS SUPREMOS representan las aspiraciones más generales de las naciones. Son susceptibles de interpretarse según los cambios que se vayan produciendo en los fines perseguidos por los individuos que las constituyen, aunque los enunciados en sí, no sufran modificación alguna.

Los OBJETIVOS NACIONALES tienen sus raíces en la filosofía social, política y económica de una nación y fundamentan las relaciones país-hombre y país-mundo. Deben enfocar temas como:

- Garantías individuales.
- Democracia liberal; gobierno autoritario; gobierno totalitario.
- Desarrollo interno.
- Intercambio externo.
- Control político sobre otros estados.
- Etc.

Se establecen respondiendo a factores morales, geográficos, étnicos, etc., y deben ser adoptados mediante un procedimiento que refleje el consenso nacional.

Los Objetivos Nacionales establecen la base para la acción política, que de otro modo, además de no derivar de la voluntad nacional, podría resultar, improvisada e imcompleta.

El primer análisis para establecer las relaciones entre naciones, no debe partir, entonces, de los objetivos supremos, sino de los nacionales. Su finalidad es determinar el fundamento filosófico que ha inspirado los objetivos nacionales, esto es, las intenciones profundas que alberga cada país y que actuarán como móviles políticos no siempre explícitos.

Un análisis de este tipo será de suma utilidad en la fijación de las visiones globales, tanto mundiales como continentales y regionales. Se podrá inferir así, qué países se aislarán, de quienes y por qué; qué países en términos generales, cooperarán entre sí y en qué aspectos, y quienes competirán ya sea en bloque o independientemente, todo ello con las excepciones o combinaciones que pudieran aparecer.

Basándose en los objetivos nacionales, quién ejerce el poder político toma la decisión de fijar los OBJETIVOS POLITICOS.

La comparación entre los Objetivos Políticos de los países que, según las visiones globales, puedan tener alguna relación entre sí, permitirá establecer las coincidencias y las disidencias entre ellos.

Los objetivos políticos rigen el accionar de las naciones. En términos muy generales podemos decir que existe un CONFLICTO entre naciones cuando una de ellas, debido al accionar de otra, se encuentra en dificultades para lograr sus propios objetivos políticos.

Los conflictos surgen, entonces, cuando los objetivos políticos son competitivos, esto es, cuando alguno de los objetivos políticos de una de las partes se opone a alguno de los de la otra, interfiriéndolo e impidiendo todo o parte de su efecto.

Los conflictos quedan configurados por las características propias de los objetivos en oposición que los hayan originado. Esta configuración se mantiene mientras las partes mantengan, a su vez, los objetivos y en estas condiciones el conflicto terminará cuando una de las partes haya logrado imponer su voluntad a la otra. Hasta que esto suceda el conflicto podrá tener larga o corta duración y podrá pasar por períodos de indefiniciones, ya sean activas o pasivas.

También puede suceder que con el transcurso del tiempo una o ambas partes modifiquen la configuración del conflicto por haber cambiado sus objetivos políticos. En este caso el fin del conflicto puede ser un acuerdo entre las partes si los objetivos, al haber sido cambiados, pasan de ser competitivos a ser cooperativos.

Los objetivos cooperativos no generan conflictos de por sí, pero para que cumplan su efecto se necesita de un acuerdo entre las partes para establecer la forma de instrumentar la cooperación.

Pero en la cooperación también pueden generarse conflictos; son los que surgen cuando dentro del beneficio mutuo propio de la misma, las partes no se ponen de acuerdo en la forma de repartirlo. En este caso estamos ante un conflicto accesorio o disidencia previa al acuerdo y que se encuentra ubicada en un nivel inferior al que estamos tratando, es decir, el de la configuración de los conflictos debido a la existencia de objetivos políticos competitivos.

7. Acción Estratégica - Estrategia de Estado

La situación mundial muestra que hay normas internacionales no siempre aceptadas ni aplicadas; hay organizaciones internacionales (mundiales, continentales y regionales) pero su autoridad es relativa; hay acuerdos no siempre respetados; hay usos y costumbres en las relaciones internacionales que a veces se siguen y otras no. En fin, lo establecido y reglamentado puede tener valor o no según los intereses variables de las naciones, y ello es así pues son soberanas. Esto quiere decir que la acción administrativa, como la definida en el párrafo 5 para la política interior, no es de aplicación para la exterior.

Podríamos tomar como ejemplo el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la que durante más de 30 años no pudo resolver el conflicto árabe-judío. En la misma organización internacional la Argentina no halló solución para el caso de las Islas Malvinas y lo mismo podríamos decir para el caso de Afganistán, Hungría o Checoslovaquia.

En consecuencia, las naciones tratan de imponer su voluntad a otras naciones con las que tienen conflictos, accionando de modo unilateral y utilizando para ello recursos de que disponen o pueden disponer y que hayan decidido emplear. A tal fin recurren a la Estrategia la que, al decir de Beaufre, representa "el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para re-

solver su conflicto" o, empleando los conceptos vertidos precedentemente, "es el arte de emplear la fuerza en la solución de conflictos a fin de lograr los objetivos políticos que los originaron".

Aquí, al hablar de fuerza, se quiere expresar todo tipo de fuerza, cualquiera sea su naturaleza, magnitud y forma de empleo, que la nación puede usar para ejercer presión sobre la voluntad del adversario en el intento de imponer sus objetivos. La fuerza que en definitiva se utilice en la solución de un conflicto dependerá del conflicto en sí, de los recursos que se disponen y de los que se decidan utilizar.

Las fuerzas que emplean las naciones para solucionar los conflictos deben estar bajo el control de sus respectivos estados los que a través de sus gobiernos ejercen el monopolio de las mismas. El empleo de estas fuerzas presupone un conjunto de fases sucesivas.

Es por ello que podemos concretar un poco más el concepto de Estrategia de Estado diciendo que "es el conjunto de procesos inteligentes desarrollados por el estado en la solución de los conflictos de una nación con otras a fin de lograr los objetivos políticos que los originan".

La estrategia de estado se inicia siempre en una decisión política. El punto de partida de la Estrategia de Estado es un análisis político - estratégico hecho por el poder político, en el cual se analizan los objetivos políticos propios dentro de un contexto que contenga la situación internacional y los objetivos políticos ajenos, con la finalidad de determinar los conflictos de la nación y catalogarlos según su importancia e inminencia.

La acción estratégica ocupa un puesto muy importante en la política exterior y se complementa con el accionar propio de la búsqueda de un acuerdo en el caso de los objetivos políticos cooperativos. Abarca también todo lo que se hace una vez que, en el caso del conflicto, la acción estratégica ha cesado y las partes deben convenir la forma de instrumentar las consecuencias del resultado de esta acción, lo que se materializa en un tratado que pone fin al conflicto.

Durante la vigencia de los acuerdos y tratados tendrá lugar entre las partes una especie de acción administrativa limitada al tema abarcado por los mismos y a la duración estipulada. Este tipo de acción es frágil por naturaleza, tan frágil como los acuerdos o tratados que la han originado, los que en cualquier momento pueden ser denunciados y declarados nulos. Con estos reparos, podemos definir como administrativo a este accionar de la política exterior.

8. Objetivos Administrativos y Objetivos Estratégicos - Plan de Gobierno.

Establecidos los Objetivos Políticos habrá que determinar qué tareas se deben desarrollar para lograrlos. Se podrá de este modo resolver los conflictos y materializar los acuerdos.

Se habrá avanzado un paso más en el proceso de la cadena de objetivos, haciendo progresar de esta forma el desarrollo de la estructura en busca del establecimiento de términos de referen-

cia que permitan ejecutar la acción, esto es, la fijación de Objetivos Operativos.

En este paso la autoridad, según vimos en los párrafos precedentes, tendrá que recurrir tanto a la acción administrativa como a la acción estratégica. En consecuencia, a los objetivos que surjan de estas tareas los denominaremos OBJETIVOS ADMINISTRATIVOS u OBJETIVOS ESTRATEGICOS, según el caso.

Si proseguimos estructurando el ejemplo que hemos tratado en los párrafos 3 y 4, en el que habíamos llegado a establecer la siguiente misión política:

"Eliminar la acción de la delincuencia terrorista internacional que pretende establecerse en Tucumán como cabeza de puente, a fin de repeler la invasión exterior iniciada en esa provincia".

vemos que se podrían deducir dos nuevas misiones estratégicas, ya que se trata de resolver un conflicto:

"Accionar militarmente en la provincia de Tucumán a fin de eliminar la acción de la delincuencia terrorista internacional que pretende establecerse en esa provincia como cabeza de puente".

"Ampliar la ayuda económica a la provincia de Tucumán a fin de contribuir a eliminar la acción de la delincuencia terrorista internacional que pretende establecerse en esa provincia como cabeza de puente".

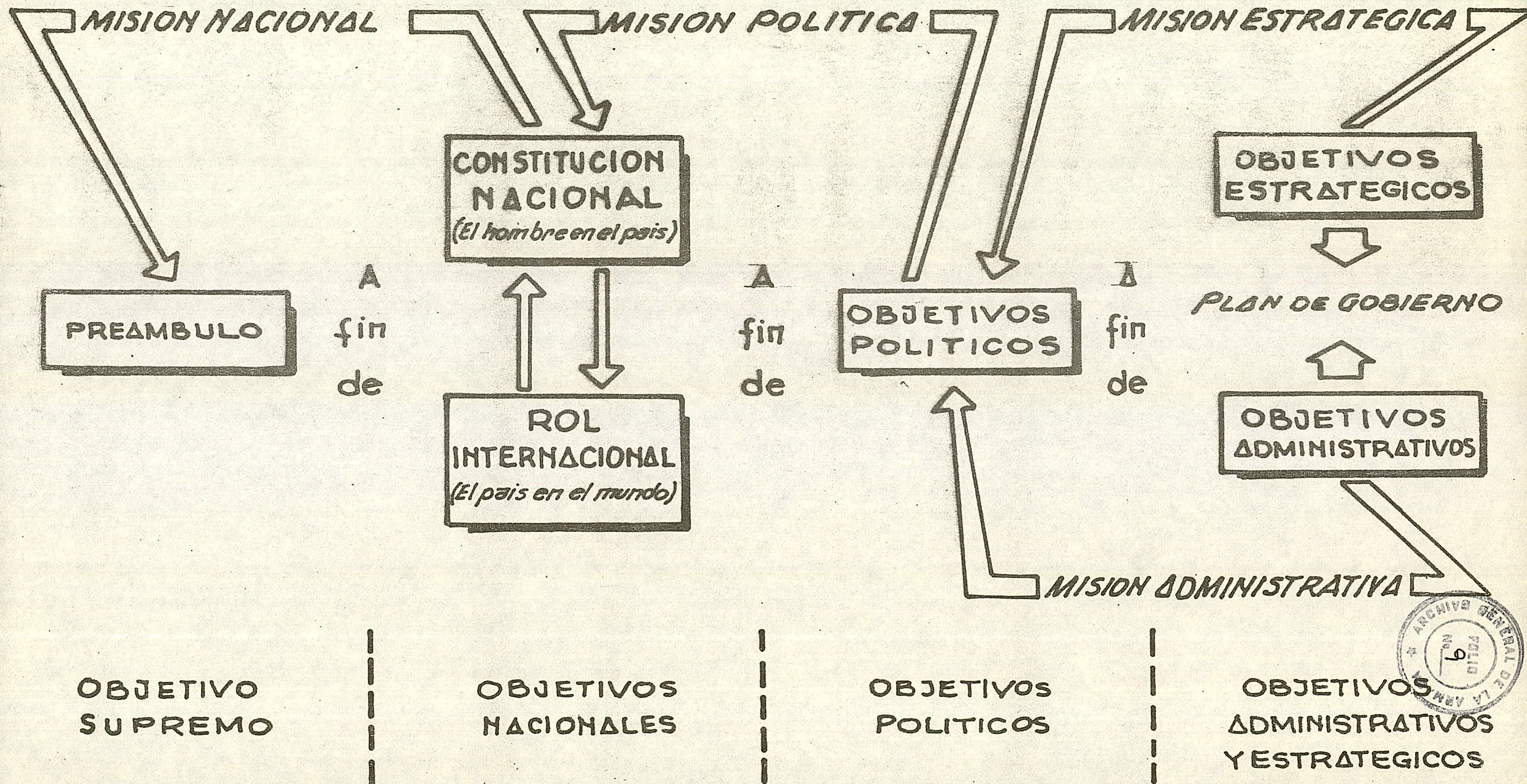
La diferencia entre ambas es que la primera seguirá en la estrategia y la segunda será pasada para su logro a la administración.

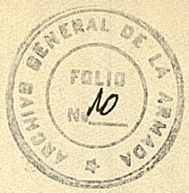
El conjunto abarcado por los objetivos estratégicos y administrativos, expresado en forma de directiva, constituyen el PLAN DE GOBIERNO, el que, por razones de seguridad, podrá contar con una parte clasificada, según lo que se desprende de las consideraciones asentadas en el párrafo 4. El Plan de Gobierno expresado en forma de las acciones necesarias para cumplir los objetivos estratégicos y administrativos constituye lo que se ha dado en llamar, tal vez un poco impropiamente, la política nacional.

****

En el cuadro que se agrega como Anexo A, se muestra el encadenamiento entre las Misiones y los Objetivos Nacionales, Políticos, Administrativos y Estratégicos. También se muestra la ubicación del Plan de Gobierno, el que asignará misiones a la organización administrativa y a la organización estratégica, las que partiendo de esas directivas y cada una dentro de su área de responsabilidad, podrán planificar la acción para luego realizar su ejecución.

MISIONES y CADENA de OBJETIVOS.. Anexo A





Contribución Académica N° 2

EL PODER Y LA ACCION ESTRATEGICA

1982

PROLOGO

A poco de abordar un país el problema de definir un futuro deseable y posible, perfilando para sí un rol en el mundo acorde con sus valores, intereses y posibilidades, se hará evidente que, en un contexto internacional predominantemente competitivo como el de nuestros días, cualquier intento por alcanzar una posición relevante le significará tener que enfrentarse con el poder y la voluntad de otros cuyos intereses, en alguna forma y medida, entren en conflicto con los propios. Y así, desde que el logro de esos objetivos exigirá superar una oposición deliberada e inteligente, se entra de lleno en el campo de la Estrategia.

La Estrategia ha sido definida, con toda generalidad, como "el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto" (1) o utilizando los conceptos vertidos en la Contribución Académica N° 1, como "el arte de emplear la fuerza en la solución de conflictos a fin de lograr los objetivos políticos que los originaron". -A qué clase de fuerza se hace referencia?: a cualquiera, ya sea a la que se puede aplicar en el terreno político, en el económico, o en el militar. -Y a qué grado de fuerza se alude?: también a cualquiera, desde la simple presión hasta la más fuerte explosión de violencia. Y finalmente, -quiénes pueden ser los sujetos racionales en conflicto?: de nuevo cualesquiera, personas, empresas, naciones; y en este último caso cabrá hablar con más precisión de "Estrategia de Estado", que es el punto que interesa aquí y que se profundiza con mayor detalle, en adelante.

De modo que la Estrategia trata del uso de la fuerza en todas sus formas y graduaciones. Es así que esta disciplina, (esencialmente instrumental, al servicio de la Política, subordinada y en interacción con ella) que antes estaba limitada al campo de lo militar y sólo se aplicaba para la guerra, se la ve extendida, hoy, a todos los campos en que es posible la acción de una nación, y además, usada en forma prácticamente continúa y permanente. Las cosas han evolucionado de esta manera porque, si bien hubo una época en que la mecánica de los conflictos respondía, más o menos correctamente, a una situación binaria de "paz" o "guerra", hoy en día esto ya no es tan simple y la realidad muestra que un conflicto puede adoptar muchas otras formas más complejas.

Esto se debe a múltiples razones, pero cabría mencionar por lo menos tres: la primera podría ser la existencia de las armas nucleares y el llamado "equilibrio del terror" entre las superpotencias que, al imposibilitar toda acción racional en el nivel nuclear sin haber logrado eliminar las causas de los conflictos, virtualmente "empujan" su solución, con simultaneidad, hacia niveles menores de violencia, hacia campos ajenos a lo pura y clásicamente militar y hacia regiones periféricas del mundo.

---

(1) General Beaufre - "Introducción a la Estrategia" - Ed. Rioplatense - Buenos Aires.

Una segunda razón se la encontraría en las enseñanzas de Clausewitz sobre la "Guerra Total", cuando expresan que debe ser preparada desde la paz y con un concepto integral, abarcando no sólo a lo militar sino a todos y cada uno de los aspectos de la vida de una nación. Y por último, no es posible dejar de lado la influencia de la dialéctica marxista, que concibe la historia desarrollándose como un permanente choque entre poderes opuestos que se superan en una síntesis que los destruye y engloba, pero que enseguida encuentran su propia antítesis y así sucesivamente en un proceso sin fin.

En resumen: hoy no se puede operar con un esquema simple de "paz-guerra"; las diferencias se han diluido y las relaciones entre estados toman, de hecho, incontables formas intermedias dentro de una escala continua de conflictos, cuyos extremos serían una utópica paz absoluta, por un lado, y, por el otro, un apocalipsis nuclear que podría no ser igualmente utópico.

Es entonces en este contexto, virtualmente sin regla de juego alguna, en el que se desenvuelven las relaciones entre las naciones. Y es en este contexto en el que la Política debe apelar a la Estrategia cuando se impone superar un conflicto.

CAPITULO 1

NOCIONES GENERALES SOBRE EL CONCEPTO DE PODER

1. El Poder

En extrema síntesis, "hacer" Estrategia significa determinar como aplicar la fuerza necesaria y suficiente, en el momento y lugar adecuados, para imponerse a la voluntad y a la capacidad de oposición de un adversario inteligente. Y esto requiere tener poder.
La Política y la Sociología registran numerosas definiciones y acepciones del concepto de poder pero, en general, todas ellas pueden agruparse alrededor de dos nociones fundamentales:

- el poder como capacidad potencial para actuar que otorga la posesión de recursos.
- el poder como resultado de interacciones entre sujetos que usan los recursos que poseen.

2. El Poder Virtual

Según la primera de tales ideas, el poder de un sujeto sería un "poder hacer" virtual y genérico: virtual, en cuanto no es ahora pero puede ser y genérico, porque no implica "a priori" ningún propósito o modo de acción determinado.

En esta forma, el poder de un sujeto, al que se puede llamar "poder virtual", se mediría -en principio- por la cantidad y calidad de los recursos de que dispone para instrumentar sus acciones. Esta medida será tanto más representativa del valor del poder virtual, cuanto más claros y rigurosos sean los mecanismos lógicos de causa a efecto que vinculen a los recursos disponibles con la variedad de acciones posibles de ser ejecutadas con ellos y, concurrentemente, tanto más precisa cuanto más susceptibles de cuantificación y calificación sean tales recursos.

Teniendo en cuenta la casi infinita diversidad de recursos a considerar y la imposibilidad de medirlos a todos según una misma escala, la forma práctica de evaluar el poder de un sujeto consiste en clasificar sus recursos, siguiendo una metodología generalmente aceptada, de acuerdo con su naturaleza (por ejemplo: políticos, económicos, militares, psicosociales, etc., en una primera aproximación para el caso de una nación) y medir luego el valor "absoluto" de cada clase particular en la escala que convenga. A cada uno de estos agrupamientos se lo conoce como <u>factor de poder</u>.

Este modo de medir el poder virtual de un sujeto determinado, sólo puede tener una forma tan sencilla merced a la aceptación de un cierto número de supuestos y simplificaciones que constituyen otros tantos puntos débiles del método de evaluación.

En primer lugar, el agrupamiento de los recursos según su naturaleza (factor de poder) no puede hacerse siempre según un criterio riguroso y unívoco, ya que hay algunos cuya versatilidad permite que puedan ser utilizados de varios modos alternativos

igualmente conformes a su naturaleza; así por ejemplo, en el caso de que el sujeto sea una nación, los jóvenes de 20 años podrán ser considerados como un recurso de esencia socio-política por el proselitista partidario que sepa movilizarlos en su favor o como un recurso fundamentalmente económico por un analista de la estructura productiva, o como un recurso militar por un planificador de algún Estado Mayor de Fuerza Armada y, por supuesto, en el fondo, todo eso puede jugar con igual derecho, sucesiva y/o simultáneamente.

Otro aspecto se evidenciará al observar que, aún agrupando recursos según su naturaleza de modo bien claro y definido, tales recursos seguirán conformando un conjunto de tal elevado número de partes que se tornará extremadamente difícil, o bien imposible, tener en cuenta a todas y cada una de ellas, problema que, en la práctica, se resuelve seleccionando un cierto número de recursos que se puedan considerar suficientemente representativos del conjunto, introduciendo otra notoria simplificación. Y si se repara en que esos recursos, así seleccionados, casi con certeza no podrán ser evaluados según una misma escala, se ve la necesidad de combinar datos medidos en unidades diferentes y componer un único valor índice que de algún modo represente lo que se quiere, en función de una cierta metodología adoptada. Así por ejemplo, si la producción de trigo y la potencia eléctrica instalada fueran los dos recursos más representativos del factor económico de un sujeto-nación, el resultado de cualquier combinación de ambos estará dado en una unidad compuesta por Toneladas y MWh, sin correspondencia alguna con nada objetivamente mensurable, lo que -naturalmente- constituye otro factor de debilidad de la medida.

Es conveniente analizar otra posibilidad interesante, en particular para el caso en que los sujetos considerados sean naciones, que es el que se tratará especialmente, más adelante.

Supóngase que para la nación A se ha medido, con un índice adecuado, los valores absolutos de los recursos agrupados en cada uno de los factores de poder discernidos. Considerando que el total de los recursos de una nación tiene, intuitivamente, una relación directa con lo que podría llamarse su "poder virtual total", cabría la posibilidad de combinar los valores absolutos particulares medidos, integrándolos en algún esquema conceptual total, en el que cada recurso -con su valor, ponderación y su modo específico de actuar- concurra a la lógica del modelo para conformar una medida de ese "poder virtual total" de la nación A.

Si F_P, F_E y F_M fueran los índices que miden los valores absolutos de los recursos políticos, económicos y militares, respectivamente, de una nación, un modelo del poder virtual total de esa nación podría ser, por ejemplo:

$$P_T = F_P + F_E + F_M$$

donde se asume que la simple agregación es el esquema conceptual válido.

Otro modelo lógico podría ser:

$$P_T = F_P \times F_E \times F_M$$

donde el producto está indicando una interacción entre factores y una mayor sensibilidad del resultado P_T a las variaciones de los índices en relación con el modelo anterior. Una variación de este modelo podría ser, por ejemplo:

$$P_T = F_P \times 2F_E \times F_M$$

donde se estaría indicando que, a juicio del evaluador, el factor económico tiene doble peso respecto de los otros dos. Y otro modelo, también de lógica plausible, podría ser: (2)

$$P_T = (F_P + F_E + F_M) \times (C_E + V_N)$$

donde C_E será la capacidad para concebir acertadamente el empleo de los recursos en el espacio y en el tiempo, y V_N es la voluntad nacional, motor de toda acción.

Obviamente, todos estos modelos, cada uno con sus méritos relativos, no pasan de ser representaciones convencionales e imperfectas de lo que en la realidad pueda ser el poder virtual total de una nación, pero al mismo tiempo, resultan ser herramientas necesarias de todo análisis que se reclame de tener algún valor operativo.

3. El poder relativo

El valor "absoluto" del poder virtual de un sujeto, medido de la manera indicada precedentemente, será un dato carente de significación práctica hasta que se lo vincule con el de otro u otros sujetos, estableciendo entre tales valores una relación de comparación, explícita o no.

Surge, entonces, el concepto de valor relativo entre ambos y para su evaluación, normalmente se comparan primero, en forma correlativa, los valores absolutos de los respectivos recursos agrupados por su naturaleza (factores de poder).

Así por ejemplo, se dirá que el "Factor de Poder Económico" de un sujeto A -conjunto de sus recursos de naturaleza económica- es mayor (o igual, o menor) que el del sujeto B, según sea el resultado de la comparación de los valores absolutos de sus respectivos factores de poder económico, expresados en la misma escala. Este resultado constituye lo que se conoce como el "poder relativo" - "económico" en este caso -de A con respecto a B-.

Este poder relativo, sobre todo cuando la diferencia de poder virtual entre A y B es muy marcada, permite inferir, en una grosera primera aproximación, cual podría ser el resultado probable de un enfrentamiento entre ambos, en el terreno económico.

---

(2) Modelo propuesto por el Prof. RAY S. CLINE, Director del Centro para Estudios Estratégicos Internacionales de la Georgetown University - Washington DC. Este modelo separa los recursos materiales de los espirituales y los integra a través de una ecuación. No difiere de los anteriores si dentro de F_P, F_E y F_M no se consideran sólo los recursos materiales, sino también los espirituales que correspondan.

E igualmente podría medirse el poder relativo de A respecto de B en cada uno de los otros campos particulares -llamados "factores de poder" -en los que se haya convenido agrupar los recursos según su naturaleza-.

De la misma manera que en la medición del poder virtual total de un sujeto, la evaluación del poder relativo entre dos de ellos estará supeditada a la aceptación de supuestos y simplificaciones que constituirán puntos débiles de la apreciación.

Un balance de poder entre dos sujetos equivale a la comparación de sus poderes virtuales totales respectivos, estableciéndose así la medida del poder relativo (total por definición) entre ambos.

Si lo que se compara es, en cambio, los valores de alguno de los componentes particulares del poder virtual, por ejemplo el económico, se tiene un balance del Factor de Poder Económico entre los dos sujetos considerados, o sea, una medida del poder relativo económico (particular por definición) entre ambos.

Tan importante como el valor del poder virtual total de un sujeto es la evaluación subjetiva que haga, de este dato, el eventual adversario ya que esta percepción es la que, en última instancia, condicionará sus acciones y actitudes.

De este modo se formulan dos definiciones con las que más adelante se operará. Se llama poder relativo entre dos sujetos, al resultado de la comparación de sus respectivos poderes virtuales totales, conformados mediante la integración -en cierto modelo lógico- de los valores absolutos de los recursos correspondientes a cada uno de los factores de poder considerados. Y se llama poder relativo particular entre dos sujetos, al resultado de la comparación de los valores absolutos de sus recursos en alguno de los factores de poder considerados. Finalmente, así como algunas veces los términos de comparación son explícitos, habrá otras en que no lo serán; cuando se dice que un sujeto, por ejemplo una persona A, es una persona "poco importante" en su comunidad, se estará comparando su poder virtual total con el de otras personas (X, Y, etc) que, por la cantidad y calidad eminentes de sus recursos, son calificadas como "muy importantes" en el contexto dado. La expresión, entonces, está indicando, implícitamente, el valor de poder relativo del sujeto A con respecto a los sujetos X o Y. Si se hiciera esto mismo con varios sujetos, se tendría una lista ordenada según valores (crecientes o decrecientes) que daría el rango de sus poderes virtuales totales en el contexto considerado.

4. El Poder Real

La segunda acepción de "poder" (ver párrafo 1.) corresponde al poder como resultado de interacciones entre sujetos.

En este caso, no se trata de un "poder hacer" virtual y genérico, sino que se manifiesta como la consecuencia de una o más interacciones, simultáneas y/o sucesivas, entre los sujetos actuantes que ponen en juego los recursos que disponen, en circunstancias concretas y en medidas observables, y con el fin de lograr influencia o dominio para alcanzar determinados objetivos.

En otras palabras, el poder de un sujeto A sobre B es la capacidad efectiva de A para imponer sus decisiones a B, lo que a su vez es resultado de la exitosa puesta en acción, en un caso concreto, de ese teórico poder virtual relativo de A sobre B que se ha tratado: se tendrá así un modelo del caso más simple y elemental de "poder real".

Este poder de A respecto de B no es, ya, sólo una inferencia; representa, ahora, la verificación objetiva de la superioridad antes solo apreciada. Cuando esto sucede, se está ante una situación de poder real, es decir, se ha llegado a un estado de cosas en que un sujeto logra la adhesión o la sumisión de otro. En el primer caso, el resultado se obtiene mediante un proceso de aceptación voluntaria y, en el segundo, por imposición.

En cualquier caso, para que se configure la situación de poder real, es necesario, que por un lado, exista la voluntad de mandar y, por el otro, la de obedecer, sea libre o forzadamente.

Una situación de poder real, pues, relaciona exclusivamente a personas, ya sea que se las considere en forma aislada o en las agrupaciones o sociedades que, con algún fin determinado, hayan constituido.

Considerada como un todo, la sociedad aparece como una complicada trama en la que se cruzan y entrelazan un número infinito de relaciones de poder real en sus múltiples y variados aspectos y modalidades: político, económico, social, militar, gremial, cultural, etc.

En consecuencia para identificar una situación de poder real es necesario establecer:

- quién se impone a quién; es decir quién es el titular del poder real y quién es el objeto del mismo;
- en qué materia se efectúa la imposición; es decir cual es el conjunto de relaciones o cuestiones de conducta que están sometidos al poder;
- con qué peso se ejerce el poder; es decir cuál es la medida estadística del grado de su efectividad;
- cuál es la extensión abarcada por el poder, esto es la magnitud del conjunto de personas sobre las cuales el titular ejerce su poder;
- cuál es el rango en la imposición del poder; es decir cuál es la amplitud del espectro de castigos y recompensas posibles de hacerse sentir sobre el objeto del poder.

El poder real de un sujeto, generalmente, no se mantendrá constante en el tiempo. Se puede decir que el poder de un sujeto en el que su peso y/o extensión y/o su materia disminuyen y/o cuyo rango de premios y castigos debe crecer para mantener su efectividad, es un poder que está disminuyendo. Inversamente, un poder cuyo peso y/o extensión y/o materia crezcan y/o cuyo rango de premios y castigos pueda disminuir mientras se mantiene o crece su efectividad, será un poder en ascenso.

Lo visto sobre el caso más simple y elemental de poder real y sobre la noción de variabilidad del poder en el tiempo, permite abordar los aspectos dinámicos de la confrontación de poderes entre sujetos, fenómeno que puede tomar múltiples formas.

De estas formas se analizará, primero, aquella en la que existe estricta competencia, donde todo incremento de poder real de un sujeto será siempre en perjuicio del poder posible de los oponentes, y donde, finalmente, sólo un sujeto podrá ser el que alcance el objetivo en disputa en el conflicto.

Una confrontación de este género, en la que el objetivo fuera, por ejemplo, lograr poder real sobre una sociedad, se desarrollará según un proceso normalmente muy complejo. Cada sujeto, en estricta oposición con sus competidores, pondrá en acción, total o parcialmente, los recursos que constituyen su poder virtual en procura de disminuir en grado significativo, y en el límite eliminar, el poder real de los sujetos rivales sobre la sociedad. A su vez lo irá adquiriendo, para sí, directamente sobre los sujetos pasivos que inicialmente estaban sometidos a aquéllos.

Una segunda forma en que el objetivo planteado podría lograrse consistiría, para un sujeto dado, en establecer e incrementar, significativamente, su poder real sobre los sujetos rivales, sumando así, a su favor, por vía indirecta, el poder real que cada uno de ellos ejercerá, sin merma sensible de sus recursos, sobre aquellos sujetos pasivos que les estaban ya inicialmente sometidos. Pero esta forma ya no será de estricta competencia porque, si bien se cumple que uno sólo alcanzará el objetivo, la solución final del conflicto implica cierto grado de cooperación entre los sujetos rivales.

De cualquier modo, mientras no se defina netamente uno de estos dos tipos de resultado, se dirá que el poder real está en disputa. Cuando finalmente se imponga uno de los sujetos en competencia, se dirá, en cambio, que se ha establecido una situación de poder, que será tanto más estable en el tiempo cuanto mayor sea la magnitud del poder real del sujeto vencedor sobre sus rivales en la disputa.

Siendo así, cuando se diga que una situación de poder es, por ejemplo, muy estable, significará:

- que la probabilidad de que alguien intente cuestionar o disputar el poder real del sujeto vencedor es muy baja.
- y que, en el supuesto de que aún así alguien lo intente, su probabilidad de éxito sería asimismo muy baja.

Los mecanismos mediante los cuales se interaccionan los sujetos en disputa para incrementar su poder y disminuir el de los otros serán materia de posterior análisis.

Finalmente, conviene hacer mención al criterio de clasificación del poder real según esté o no institucionalizado.

Se llamará poder institucionalizado al ejercido por un sujeto en virtud de una norma o un derecho reconocido y aceptado por la mayoría de los que están sometidos a él, en extensión, y que a su vez es ejercido en materias específicas y según reglas también reconocidas y aceptadas por la mayoría.

Normalmente un poder institucionalizado tendrá un peso considerable y logrará ser efectivo mediante el empleo de un rango relativamente restringido de premios y castigos, ya que los que estén sometidos a él lo estarán, casi siempre, por convencimiento o, incluso, aún sólo por hábito. Sin embargo, un sujeto puede tomar el poder e institucionalizarlo, pasando por sobre la norma

establecida y creando su derecho por la fuerza, recurriendo a un rango amplio, drástico y arbitrario de castigos y recompensas para reducir a los súbditos a la obediencia por el temor y, en el caso de los gobiernos totalitarios, ampliando la materia del poder a prácticamente todos los aspectos o actividades de la vida.

Un poder no institucionalizado es aquél, en cambio, que se ejerce de hecho, sin necesidad del respaldo de norma o derecho alguno.

CAPITULO 2

EL PODER NACIONAL

1. Los recursos de una nación

En el Capítulo 1 párrafo 2 se ha expresado que el total de los recursos de un sujeto - nación tiene, intuitivamente, una relación directa con su "poder virtual total" o bien, con lo que, en una primera aproximación, se podría llamar su "poder nacional".

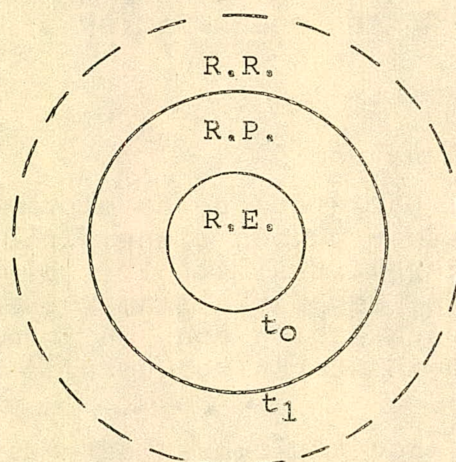
Los recursos de una nación son, en forma general, todos los bienes materiales e inmateriales que ella posee. Así, por ejemplo:

- el territorio: de acuerdo con su extensión, su calidad, clima y ubicación geográfica en la región y en el mundo.
- la población: teniendo en cuenta, entre otras cosas, cantidad, calidad, distribución, tasa de crecimiento, grado de alfabetización, etc.
- las riquezas naturales: de acuerdo con su tipo, utilidad, abundancia o escasez, oferta y demanda en el mercado mundial, grado de economicidad de la explotación, etc.
- la capacidad industrial: evaluada según su estructura, grado de modernización, eficiencia, etc.
- la capacidad científica: medida, por ejemplo, por la cantidad y calidad de los especialistas en los distintos campos, por la inversión total en Investigación y Desarrollo y por el rendimiento real de esas inversiones.
- la capacidad financiera: medida por la solidez y estabilidad de la moneda, por el monto de las reservas en oro y divisas fuertes, etc.
- la capacidad militar: evaluada básicamente a partir de la cantidad y calidad de los medios materiales y humanos puestos en juego.
- la capacidad política: para fijar objetivos y concebir la forma de lograrlos.
- y así otros ejemplos.

2. El Poder Nacional y el Potencial Nacional

Como es natural, no todos los elementos de ese heterogeneo y complejo universo que constituyen los recursos de una nación están en condiciones de ser utilizados en cualquier momento, hecho que hace pertinente evaluarlos según un criterio de "disponibilidad", que permitirá además, definir con mayor precisión el concepto de Poder Nacional, así como el de Potencial Nacional.

Recurriendo a un esquema muy simplificado (fig. 1) se dice que los "recursos efectivos" (R.E.) de una nación son aquellos que están disponibles para su empleo inmediato desde el momento actual (t_o), tales como, por ejemplo: una reserva estratégica de metales críticos, o un equipo de investigadores capacitado y en condiciones de abordar un nuevo proyecto, o una brigada blindada abastecida, adiestrada y desplegada en el lugar y momento



$$R.E. \longrightarrow P.N.\ (t_o)$$

$$R.P. \longrightarrow \Delta\, P.N._{(t_1\ -\ t_o)}$$

$$R.E. + R.P. \longrightarrow P.N._{(t_o)} + \Delta\, P.N._{(t_1\ -\ t_o)} = Pot.\ N_{(t_1)}$$

Fig. 1

adecuado; así también la capacidad de fijar los objetivos políticos, internos y de proyección exterior, y de asignar, distribuir, orientar y aplicar los recursos de la nación en la medida necesaria para lograr los objetivos propuestos.

Siguiendo con este criterio, los "recursos potenciales"(R.P.) de una nación son aquellos que están identificados, ubicados y evaluados, y que en el horizonte de planeamiento a n años ($t_1 = t_o+n$) se tiene la decisión y la capacidad material de incorporarlos como "efectivos". Debe acotarse que esa capacidad de transformación es, también en sí misma, un recurso "efectivo", cuyo valor será tanto mayor cuanto con mayor eficacia, eficiencia y velocidad pueda efectuarse el proceso. Asimismo, se debe considerar como potencial la revalidación que, por efecto del tiempo, se aprecia que sufrirán los actuales recursos efectivos. Recursos potenciales de una nación, dentro del lapso de cinco años de un planeamiento de mediano plazo, serían,por ejemplo: un yacimiento de petróleo cuya explotación se va a iniciar dentro de algunos mesos; o bien los estuadiantes de medicina cursando actualmente los 3 ó 4 últimos años de su carrera; o un destructor misilístico en gradas que se prevé tener operando antes de los próximos dos años.

Finalmente, los "recursos remanentes" (R.R.) de una nación integran el conjunto indeterminado de recursos de muy diferentes

tipos no comprendidos en los anteriores casos, como por ejemplo: un recurso minero bien conocido y evaluado pero que no se prevé explotar dentro de los próximos n años; o un recurso que sólo se presume tener con alguna probabilidad; o un recurso cuya utilidad actual puede ser escasa o nula pero que, en un plazo no definido, podría -por alguna razón- volverse extremadamente valioso.

Convencionalmente, se define al Poder Nacional (P.N.$_{to}$) como el poder virtual total de una nación derivado de la posesión de sus recursos efectivos, y al Potencial Nacional (Pot.N$_{t1}$) como el Poder Nacional futuro dentro de n años, dando forma a dos conceptos de apreciable valor operacional, que ningún planificador del sector público ni del privado puede dejar de tener en cuenta al abordar cualquier proyecto de envergadura. Es de destacar, por ejemplo, que el orden en que se agrupan los países según el valor de sus respectivos potenciales nacionales, sirve para establecer su rango como "Potencias", en el juego de las relaciones internacionales.

3. Los componentes del Poder Nacional

Naturalmente, y según puede deducirse de lo expresado en el Capítulo 1, éstos valores totales del Poder Nacional y del Potencial Nacional pueden ser considerados, también, como la integración de valores particulares según los diferentes factores de poder, lo que daría sentido, por ejemplo, a expresiones como "Poder Económico Nacional" o "Potencial Militar Nacional", que se ven empleadas con mucha frecuencia en la literatura especializada; no obstante, es deseable utilizar expresiones equivalentes tales como "Componente Económico del Poder Nacional" o "Componente Militar del Potencial Nacional" a fin de evitar la ambigüedad que se crearía al hablar de lo "Político". En este trabajo, se prefiere dejar la palabra "Poder" para designar al "Poder Nacional", "Poder Político" y "Poder Estratégico", que se tratarán a lo largo de la presente Contribución Académica. Las subdivisiones de esos poderes se explicarán en cada caso. Desde ya queda retenida la denominación de "Componente" para cada uno de los factores de poder integrantes del Poder Nacional.

4. Expresiones a retener

- Poder (o Potencial) Nacional.
- Balance de poder (o de potencial) entre dos naciones.
- Poder (o potencial) relativo entre dos naciones.
- Rango de poder (o de potencial) de una nación en el mundo (o en una región).
- Componente Político (o Económico o Militar) del Poder (o Potencial) Nacional.
- Balance del Componente Político (o Económico o Militar) del Poder (o Potencial) Nacional entre dos naciones.
- Poder (o Potencial) relativo particular entre dos naciones, medido entre los Componentes Políticos (o Económicos, o Militares) de sus respectivos Poderes (o Potenciales) Nacionales.
- Rango de poder (o de potencial) particular de una nación en el mundo (o en una región) según el Componente Político (o Económico o Militar) de su Poder (o Potencial) Nacional.

CAPITULO 3

EL PODER POLITICO

1. Control del Poder Nacional

Cuando el sujeto es una persona, la relación entre los recursos que posee (es decir su poder virtual) y las acciones que con ellos realice en busca de un objetivo, es directa e inmediata, porque la medida y la forma como puede disponer de sus recursos y aplicarlos y el propósito que con ellos persigue dependen exclusivamente, de su voluntad y racionalidad que son, por otra parte, dos más de sus recursos. Esto es válido dentro del marco de libertad de acción de que dispone y, en estas condiciones, controla su propio poder virtual.

En el caso de una nación, el control del Poder Nacional no resulta tan inmediato por dos razones básicas:

- La magnitud, heterogeneidad y polivalencia de los recursos, cuyas posibilidades de puesta en acción exigen explicar encadenamientos de causa a efecto que pueden llegar a ser extremadamente complicados.
- La complejidad que normalmente presentan las estructuras y relaciones funcionales que en una nación hacen las veces de órganos generadores de una suerte de voluntad y racionalidad colectivas.

El Poder Nacional, tal como ha sido definido, es un poder virtual; es la capacidad de "poder hacer" de la nación, concepto que resulta tanto más claro si se lo considera y evalúa desde afuera de sus fronteras, perspectiva desde la cual se acentúa la incertidumbre sobre su valor "objetivo" y la multiplicidad de sus aplicaciones posibles.

Desde el momento que el Poder Nacional está conformado por "todos los bienes materiales e inmateriales" que la nación posee, es obvio que entre ellos se contarán, también, la inteligencia y la voluntad teóricamente capaces de poner en acción a todo, o parte, del resto de los recursos efectivos, para aplicarlos a la consecución de los fines que se hayan seleccionado.

Pero visto desde adentro, esa inteligencia y esa voluntad que pueden fijar objetivos y movilizar recursos para su obtención, deben tener todas las características de un ente con poder real, que se haya impuesto probadamente sobre todos los otros que hubieran aspirado a ejercer tal control.

En consecuencia, se impone analizar en profundidad el concepto de poder real en el marco de una nación.

2. El Poder Real en la estructura y funcionamiento de una nación.

El hombre, por naturaleza, busca la sociedad, esto es, agruparse por decisión inteligente y voluntaria, para realizar una tarea común. El hombre es un animal social.

Toda organización o sociedad tiene uno o varios fines que trata de alcanzar o que sus miembros desean alcanzar.

La convivencia que exige la constitución de un grupo determina las primeras muestras de poder real, ya que para hacerla posible es necesario organizarlo, es decir distribuir responsabilidades, lo que trae aparejado la condición de mando y de obediencia necesaria para que el grupo se mantenga en armonía, no se disgregue, y actúe con eficacia y eficiencia para lograr sus fines.

El hombre, además de social, es político; no solo vive junto a otros hombres sino que lo hace en forma organizada. Surge así el carácter político de toda sociedad humana. Cualquiera que sea su finalidad ulterior debe contar con una ordenación regular común a todos sus miembros, algunos de los cuales serán investidos para cuidar del establecimiento y mantenimiento de la estructura y funciones internas, así como de la aplicación, hacia afuera, del poder del grupo como tal, en prosecución de sus fines.

Se establecerán normas y se las hará cumplir. Esta forma de convivencia organizada constituye la esencia de lo que se llama política.

La realidad actual no deja ninguna duda sobre el carácter político de las sociedades fundamentales del hombre. La más importante de estas sociedades es la sociedad política que conocemos como nación, en la cual, el gobierno, a través del estado, establece leyes y las hace cumplir, acción política que regula la convivencia y a la que deben someterse los ciudadanos, en general, y por consiguiente las restantes sociedades participantes de la actividad nacional.

A su vez, cada nación está inmersa en un mundo constituído por numerosas naciones todas las cuales, como sociedades políticas que son, procuran alcanzar sus respectivos objetivos y, en ese afán, sus acciones se influyen o se relacionan mutuamente en busca de una cierta forma de convivencia internacional, en un contexto no regulado y eminentemente competitivo.

En consecuencia, se puede considerar que toda nación despliega actividad política en dos contextos: uno interior y otro exterior. En ambos, la lucha por el poder está en juego, modificada solamente por las diferentes condiciones bajo las cuales esta lucha tiene lugar.

Si bien existen dos contextos, la realidad es que la política exterior de una nación es la proyección de su personalidad nacional más allá de sus fronteras. Es, por lo tanto, indivisible de su política interna, que define esa personalidad en el ámbito doméstico.

3. El contexto político interno

El contexto político interno es aquel en que tiene lugar la actividad política que desarrolla cada nación dentro de sí. Esta actividad se despliega a través de las tres fases siguientes, las que contribuyen a configurar su "realidad política":

Fase 1. La fase de estructuración política: Se trata de la estructuración de un sistema político, constituido por población, territorio, estado y gobierno comunes. Mediante la operación del sistema, al que se define como

"nación", se pretende lograr el bienestar general. Normalmente esta fase es única en la historia de una nación, si bien puede repetirse cuando el colapso total del sistema vigente exija establecer un nuevo ordenamiento.

Fase 2. La fase de la lucha política: Se trata de la lucha por la adquisición del control del sistema (Poder Político interno) por parte de elementos del mismo.

Fase 3. La fase de gobierno: Se trata de la actividad normal del sistema, ya estructurado y controlado, en busca de los objetivos establecidos en la fase 1. Esta es la fase de la administración del sistema.

Si bien en teoría, éstas fases aparecen claramente diferenciadas, en la práctica se entrelazan y se superponen intrincadamente. La realidad política se va configurando a partir del proceso de comunicación social, ya que esta comunicación es el presupuesto integrador de la sociedad.

Dentro del sistema político, la comunicación social discurre entre gobernantes y gobernados, en la medida en que unos y otros desean que se adopten determinadas decisiones que respondan a las necesidades, las aspiraciones y las demandas de la población. Las interacciones originadas por estos fines ponen en relación los elementos activos dentro del marco institucional y de la vida política de la sociedad.

Los elementos activos de la estructura política de una nación son la población, el estado y el gobierno. Dentro de la población se puede considerar el medio social y las fuerzas políticas. Por lo tanto en la conformación del sistema político nacional se destacan los siguientes elementos interdependientes:

3.1. La población representada por:

3.1.1. El medio social, que constituye la base o plataforma de la sociedad política que es la nación. Está integrado por las agrupaciones que la población forma según sus actividades e intereses, las que se constituyen en factores que operan como influencias que, consciente o inconscientemente, condicionan las actitudes, las opiniones y el comportamiento de los gobernantes y de los gobernados.

3.1.2. Las fuerzas políticas, integradas por los partidos políticos y otros grupos dedicados a la acción política cuyas interacciones, entre sí y con los titulares del poder, impulsan las actitudes, conductas y decisiones que operan y se desarrollan dentro y fuera del aparato estatal.

3.2. El estado, que representa el orden jurídico-institucional. Constituye el cuadro orgánico de los poderes públicos y las normas que regulan su estructura y funcionamiento, expresados en la constitución, concebida como la organización fundamental de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

El estado provee una ordenación de la conducta de la población. De la misma emanan deberes que obligan a los hombres a una conducta recíproca determinada, en tanto permanezcan dentro de la sociedad política. El estado es orden normativo y, como tal, ejerce un poder real de carácter estable,

como su raíz etimológica lo indica.
En síntesis, el estado es la estructura del poder público.

3.3. El gobierno, que es la persona o grupo de personas determinadas que ocupan los puestos cumbre en la estructura del estado y en consecuencia ejercen, en ese momento, los poderes del mismo.
Muchas veces se confunde a este núcleo de poder con el estado mismo. Del hecho ciertamente exacto de que el estado se apoya en ese núcleo de poder se extrae la falsa consecuencia de que este núcleo de poder "es" el estado. Se confunde, pues, estado con su gobierno y al poder del estado con el poder del gobierno.

4. El Poder Político

El poder político aparece como el ejercicio de un efectivo control social de los que poseen el poder sobre los destinatarios del mismo, entendiendo por control social la función de tomar decisiones que afecten a los destinatarios, así como la capacidad de obligarlos a obedecerlas.

Dentro del sistema político nacional hay sociedades (fuerzas políticas) cuyos objetivos están específicamente vinculados a la realidad política, en especial en lo que corresponde a las grandes decisiones políticas. Entre ellas luchan para imponer a la nación sus propios objetivos políticos.

Se dice que cuenta con el poder político en la nación aquella sociedad que se ha convertido en la titular de una situación de poder real en la que el objeto del poder es la nación misma y la materia la realidad política.

El Poder Político, en el contexto de una nación, es el poder real por excelencia, ya que por su carácter totalizador engloba a toda otra capacidad parcial de influir, en cualquier materia, sobre aquellos que son objeto del poder. En consecuencia, el logro del Poder Político es la meta última de todos los sujetos y grupos con vocación de poder.

El orden político que establece el estado no es un orden estático. Los elementos que lo componen y sus relaciones se modifican sin cesar. La estructura de la realidad política se transforma, los fines del poder político varían, las reglas generadoras de la disciplina social cambian de contenido. El principio de este movimiento, principio motor de toda actividad política, es el esfuerzo por conquistar el poder político.

Para comprender el proceso dinámico que tiene lugar en una nación es necesario el análisis de las situaciones sucesivas que reviste el orden político, en función de las fuerzas que provocan las evoluciones o los cambios.

Por ello, según Linares Quintana, "se observa una creciente penetración del enfoque sociopsicológico, a través del cual interesa cada vez menos la definición jurídica del Estado, cuanto el proceso real mediante el que se toman las decisiones que afectan a la comunidad.

El estudio formal y normativo de las constituciones es sustituido por el análisis de los procesos dinámicos en los que se opera la lucha para ejercer el poder. En este clima se desarrolla

la concepción que ve en el poder el tema clave de la política".

La existencia de una realidad política con sus tres fases logradas (estructuración política, lucha política y gobierno) permite a una nación desarrollar, en el contexto político interno, lo que en la Contribución Académica N° 1, se definió como acción administrativa.

Como se expresó en esa oportunidad, esto presupone una nación constituida y un poder político estabilizado.

CAPITULO 4

LA ACCION ESTRATEGICA - EL PODER ESTRATEGICO

1. El Contexto Político externo - Las Relaciones Internacionales

El nuestro es un mundo de naciones con diferentes grados de soberanías. Cada una de ellas persigue sus propios objetivos de acuerdo con sus derechos, capacidades y posibilidades.

El contexto político externo muestra, pues, un conjunto de naciones (sistemas políticos nacionales) que despliegan, en su vida de relación, las actividades que más convienen a sus respectivos objetivos. Del grado de cooperación y/o de competencia entre sus objetivos políticos de proyección exterior dependen la situación y la evolución de las relaciones internacionales.

El hecho de que las naciones son interdependientes y deben optar por aquello que es factible, en relación con los objetivos y capacidades de otras naciones, es parte de la realidad de la política internacional contemporánea. Cada nación actúa en ese proceso procurando inducir todo el cambio posible en los puntos de vista de las otras, a la vez que pretende sufrir el mínimo en los propios.

A esta clase de conducta la definimos como el ejercicio del poder real. En tal actividad se puede llegar hasta la situación en que un sistema político adquiera el control (poder político), total o parcial, de otro sistema político nacional, si así conviene a sus objetivos.

Se podría hablar de un contexto político internacional reglado de modo similar al nacional, pero, por ahora, ello parece ser una utopía, a pesar de los intentos que han tenido lugar. Solo han habido logros parciales en algunos aspectos funcionales, como la meteorología o las telecomunicaciones, pero nada concreto en materia política.

Las distintas naciones no están estructuradas en un sistema; conviven pero no organizadamente; no hay un poder político de carácter internacional; son apenas un grupo de naciones, donde lo común es el contexto carente de reglas en el que se encuentran.

En política internacional, como en toda política, hay lucha por el poder. Cualesquiera sean los fines últimos de esa política el poder aparece como el fin inmediato. Los estadistas y la gente en general pueden buscar como fin último la libertad, la seguridad, la prosperidad, el bienestar o el poder mismo, pero en cuanto traten de alcanzar las metas que los llevarán a ello, por medio de la política internacional, normalmente tendrán que recurrir a la lucha por el poder.

Lograr los objetivos materiales de una política internacional como la adquisición de fuentes de materias primas, el predominio en mercados comerciales, el control de áreas marítimas, cambios territoriales, etc., requiere asegurar el dominio de las acciones de los adversarios a través de la influencia sobre sus mentes. El objetivo mismo de la guerra no es, "per se", la con-

quista del territorio y la aniquilación de los ejércitos adversarios, sino un cambio en la mente del enemigo que lo haga ceder ante la voluntad del vencedor.

Por lo tanto, cuando internamente estén en discusión políticas económicas, financieras, militares, culturales, etc., será necesario distinguir entre el valor intrínseco de cada una y el que tienen como instrumentos de acción política exterior. Cuando los objetivos de esas políticas sirven para incrementar el poder de una nación y son perseguidos teniendo en cuenta a otras naciones, estas políticas y sus objetivos deben ser juzgados principalmente desde el punto de vista de su contribución al poder nacional. Una política económica, por ejemplo, que puede no justificarse en términos económicos exclusivamente puede, sin embargo, ser válida, en vista de algún objetivo político de proyección externa que se persigue.

Las acciones que tienen lugar en el contexto externo, esto es, en el de las relaciones internacionales, están íntimamente vinculadas con el Poder Nacional de las naciones involucradas. Estas tratan de mantenerlo o incrementarlo y los objetivos políticos que al efecto se propongan y que no se desenvuelvan exclusivamente en el contexto interno, pueden dar origen a conflictos pues, o bien frenarán las ambiciones de algunas naciones o despojarán a otras de parte de su patrimonio.

El conflicto resultante será tanto más grave cuanto más se vean afectadas las partes, en particular si a la porción de Poder Nacional que se quiere mantener o incrementar se la considera como de "interés vital" para la nación.

Los objetivos políticos competitivos son los que rigen las relaciones internacionales, y las cosas ocurren según la capacidad y firmeza de los hombres que en las respectivas naciones ejercen el poder político, que son, a su vez, quienes han establecido dichos objetivos políticos.

En conclusión, en las relaciones políticas entre las naciones las cosas ocurren por impulso de los hombres que disponen del poder político.

Se puede afirmar que el resultado de las interacciones políticas entre las naciones es producto de las fuerzas a veces confluentes, a veces antagónicas, de los países que actúan en la esfera mundial en procura de obtener sus objetivos políticos.

2. La Estrategia de Estado y el Poder Político

Se ha establecido en la Contribución Académica N° 1 que un conflicto entre naciones surge cuando una de ellas procura hacer prevalecer sus objetivos políticos con prescindencia de las aspiraciones de otra u otras.

En esta contribución académica se tratará exclusivamente, la forma más simple de un conflicto, cuya esencia consiste en que todo lo que gana un oponente lo pierde el otro, caso que, en la teoría de los juegos, se denomina juego (o conflicto) de "suma cero".

Aparece, así, la Acción Estratégica del Estado, pues se recurre a la fuerza para ejercer presión sobre el oponente, para convencerlo u obligarlo a acatar la voluntad propia. El objetivo po-

lítico que dió origen al conflicto se alcanzará cuando una nación logre imponer su voluntad a la otra.

Si se acepta que la voluntad de una nación esta personalizada en quienes ejercen el Poder Político, se puede asumir que un conflicto entre nacionaes equivale a un conflicto entre quienes, en dichas naciones, ejercen el poder político tal como se lo ha tratado en el Capítulo 3. Esto es lo mismo que decir que se trata de un conflicto entre quienes han impuesto, en cada una de las partes, los objetivos políticos generadores del conflicto. Es una disputa de poder real donde alguien quiere imponerse a alguien.

Para ello, el Poder Político pone en acción fuerzas que se integran con recursos de los tres componentes clásicos del Poder Nacional (conformando lo que se denomina el Poder Estratégico Nacional) y afronta con ellas un proceso de lucha. Se trata del empleo de esas fuerzas según la determinación de su voluntad, aún contra el derecho y la ley imperantes cuando la importancia del objetivo, a criterio del que toma la decisión, justifica esta violación. "Quién decide las opciones que componen la substancia del derecho es la política, que viene a ser la expresión de un sistema de valoración al que se imprimirá vigencia. Dentro de ese sistema, la política será el arte de escoger el mal menor" (Sebastián Soler, Temas Antiliberales, pág. 167).

Si se tiene presente, además, lo dicho en el párrafo 1 de este Capítulo se puede concluir diciendo que la Estrategia de Estado es el medio para adquirir poder político en el orden internacional.

3. Consideraciones sobre el Poder Político

Ante la existencia de un conflicto, el poder político de una nación aplicará sus fuerzas sobre la contraparte, ya sea para mantener la situación si le es favorable o para cambiarla por otra que lo sea; es decir tratará de imponer su voluntad al poder político adversario.

De aquí surge la necesidad de contar con un amplio conocimiento sobre la estructura del poder político objeto de la acción estratégica. Para avanzar en tal conocimiento se debe tener en cuenta los cuatro elementos básicos que, dentro de una nación, están en condiciones de ejercer poder real: el medio social, el estado, el gobierno y las fuerzas políticas.

Una nación cuyo estado es totalitario, lo es porque ha decidido y ha logrado anular al medio social y a las fuerzas políticas. En tal nación, obviamente, el poder político está en manos de quién controla el estado. En estos casos, quién ejerce dicho poder queda fácilmente individualizado. Esta individualización no es tan simple en una nación que ha adoptado el estilo de vida democrático y tanto más cuanto menos totalitaria y más compartida sea la responsabilidad de su estado. Aquí no se puede distinguir, claramente, quienes son los que ejercen el poder político. En muchos casos, este poder estará distribuido y los que lo ejercen en algunos aspectos no serán los mismos que los que lo ejercen en otros. En cada una de estas naciones, y tanto más cuanto mayor sea el grado de libertad existente, tiene lugar un proceso dinámico entre los poderes actuantes de los

elementos que estructuran el poder político, lo que hace más complicada la interacción y por ende la individualización.

En el medio social, se ejercen poderes de diferente naturaleza como consecuencia del accionar político, económico y cultural (sociopolítico, espiritual, ideológico, artístico, sindical, empresarial, de los consumidores, etc.) los que juntamente con el estado y el gobierno, tanto nacionales como provinciales y las fuerzas políticas, tratan de influir y/o disputar el poder político en el orden nacional.

Si hay que actuar estratégicamente habrá que hacerlo, por lo tanto, sobre los componentes claves del poder político que se oponen a la voluntad propia. La acción será tanto más eficaz cuanto mayor haya sido el conocimiento previo que de esta estructura se haya tenido. Se habrá podido, así, elegir los correctos objetivos, esto es, si se debe actuar sobre el medio social, el estado, el gobierno, las fuerzas políticas o una combinación de ellos y conqué fuerza, cuándo y dónde.

4. Consideraciones sobre la Estrategia de Estado. La misión estratégica.

La acción estratégica está dirigida contra la estructura (elementos y vínculos) del poder político adversario. En consecuencia, la estabilidad de ésta influirá decisivamente en el éxito de la acción que se emprenda contra ella.

De acuerdo con lo expresado en la Contribución Académica N° 1, la acción administrativa normal de un estado presupone una nación constituída y un poder político estabilizado, y se puede concluir que aquella nación que muestra una acción administrativa desenvolviéndose en un contexto interno poco conflictivo estará indicando la existencia de un poder político muy estable. Un poder político con un alto grado de estabilidad hará necesario que el adversario ejerza una fuerte presión para imponer su voluntad, lo que podrá hacer dificultosa su acción estratégica.

Una estructura del poder político débil, esto es, con enfrentamientos dentro o entre los elementos que la constituyen, será blanco más vulnerable para la acción estratégica. De ahí que, en determinadas circunstancias, las primeras acciones estratégicas tiendan a la desestabilización del poder político opuesto. El grado de desestabilización deseado y las acciones estratégicas posteriores dependerán de la decisión política que puso en marcha este tipo de actividad.

El imponer la voluntad propia al poder político de otra nación es un proceso que admite, en principio, dos tipos de acciones estratégicas conceptualmente distintas: en un caso, se tratarán de acciones tendientes a hacer cambiar la voluntad del adversario para que acepte o acate la propia y, en el otro, de acciones conducentes a desplazar a ese poder político que se resiste y reemplazarlo por otro que sea más dócil a la voluntad propia.

La opción entre estos dos tipos de solución a un conflicto dependerá, normalmente, de múltiples factores pero, básicamente, de los objetivos nacionales propios, del grado de estabilidad del poder político adversario y del costo político de una u otra

acción, frente al consenso internacional y al juicio de terceros países de particular importancia, ya sean las superpotencias, los diferentes bloques de naciones que pueden generar mayorías automáticas en los foros internacionales, vecinos con peso en la región, etc.

De cualquier modo, es preciso señalar que estos dos tipos de solución no se excluyen total ni permanentemente, ya que en el curso del accionar para cambiar la voluntad del adversario puede aparecer la necesidad, la conveniencia o la oportunidad de reemplazar su poder político a bajo costo e, inversamente, mientras se esté empeñado en desestabilizar el poder político adversario para hacerlo caer y luego reemplazarlo, puede surgir la necesidad, la conveniencia o la oportunidad de dejarlo continuar y hacerle cambiar su voluntad.

Es importante profundizar en el análisis de las acciones tendientes a cambiar la voluntad del adversario. Es evidente que, ante acciones de fuerza por una de las partes contendientes, el adversario opondrá una resistencia cuya magnitud podrá ser variable según el caso. Tanto el ejercicio de esa resistencia como los daños que las fuerzas del oponente le inflijan implicarán, para él, un costo cuya aceptabilidad dependerá del valor que asigne al objetivo en disputa, según sus propios parámetros de evaluación y que, en consecuencia, quién ha emprendido la acción de fuerza no podrá conocer con seguridad sino, a lo sumo, estimar, con mayor o menor precisión, según la calidad de su inteligencia sobre el enemigo y la situación.

Pero en cambio, un valor que sí este puede y debe conocer es el que tiene, para él, el objetivo en disputa, y por lo tanto, podrá medir, razonablemente, la aceptabilidad de la acción emprendida y fijar un cierto límite al costo que estará dispuesto a pagar para lograr el objetivo. Sin que esto signifique de manera alguna un tope exacto o matemáticamente calculable, lo importante es que resulta posible establecer un límite con suficiente significación operativa como para saber cuando moderar o cesar el esfuerzo.

Actuar sobre la voluntad del adversario es algo que puede hacerse tanto en forma directa como indirecta.

Cuando la voluntad del adversario es el blanco directo de la acción estratégica propia que pretende hacerla cambiar, el mecanismo que se ponga en marcha implicará el empleo de razones, promesas y amenazas que lleven al poder político enemigo a aceptar, de buen o mal grado, las decisiones o arbitrios del poder político propio; es decir, el empleo de elementos simbólicos de significación suficiente como para hacer comprender al enemigo que el costo material y político, que tendría que pagar si no acepta ahora, puede llegar a resultarle intolerable. En otras palabras, se puede decir que, en este caso, las acciones estratégicas involucrarán bajos niveles iniciales de presión, y orientarán su desarrollo progresivo a influir al poder político adversario, sin llegar a infligir daños materiales a su poder nacional.

Cuando la voluntad del adversario, que se pretende hacer mudar, es en cambio el blanco indirecto de la acción estratégica propia, el mecanismo a poner en marcha implicará el empleo efec

tivo de fuerzas aptas para producir daños a los recursos del adversario, de modo de llegar hasta privarlo de su capacidad material de oponerse a la voluntad propia y, en el límite, aún hasta impedirle sobrevivir como nación organizada, forzándolo a acatar, en un momento dado, las decisiones y arbitrios del poder político propio, al cual ya no tendrá como oponerse aunque su voluntad pretendiera seguir resistiendo. En otras palabras, en este caso las acciones estratégicas implicarán, por lo general, el empleo inicial de niveles de presión más elevados y, en su desarrollo progresivo, irán dirigidas a doblegar al poder político adversario mediante coacción material.

Si en un conflicto determinado, se imagina la solución suponiendo que la acción estratégica se inicia para tratar de influir al adversario y, al no tener éxito, se escala hasta llegar a doblegarlo, es evidente que el costo de las acciones será creciente, según una ley que difícilmente podrá calcularse "a priori". Ya sea que se adopte un tipo u otro de acción, o ambas en sucesión en sentido creciente de presión, lo cierto es que las expresiones "influir" y "doblegar" no sirven, por sí mismas, para fijar, con precisión suficiente, el costo tope que se está dispuesto a aceptar para alcanzar el objetivo en disputa.

Por consiguiente, la decisión de "influir" o "doblegar" al enemigo en un conflicto, que como se verá se impone desde la política a la estrategia, sólo sirve para indicar al estratega la naturaleza y nivel inicial de presión de las acciones a emprender, pero debe ser complementada, desde el principio u oportunamente, con indicaciones, lo más objetivas posible, sobre el límite superior del esfuerzo a ejercer.

Las cosas pueden ser todavía más complicadas si se tiene en cuenta que, entre los conceptos netos de "influir" por un lado y "doblegar" por el otro, hay, en la práctica, una zona gris relativamente amplia que permite concebir relaciones entre acciones y resultados que no corresponden exactamente con ninguno de los conceptos límites. Así por ejemplo:

- Mientras se procura "influir" al enemigo, es posible producir algunos daños limitados a su poder nacional, a modo de incentivo para apurar su decisión de ceder.
- Las amenazas que pueden llegar a emplearse mientras se trata de "influir" al enemigo pueden ser de naturaleza y magnitud tales (caso nuclear por ejemplo), como para obtener del adversario una respuesta cualitativamente asimilable al resultado de "doblegarlo".
- Aún cuando se esté tratando de "doblegar" al enemigo, a éste pueden quedarle fuerzas materiales suficientes como para revertir la situación o bien infligir un alto costo al enemigo por su victoria; pero aún así puede decidir que ya ha pagado un precio suficientemente alto y, en consecuencia, accede a cambiar su voluntad, a través de un mecanismo que podría parecerse al de "influir".

El influir, el doblegar o el reemplazar al poder político adversario constituyen, no obstante cierta imprecisión conceptual admisible, la expresión formal de los objetivos estratégicos de más alto nivel.

La Misión Estratégica (ver Anexo A de la C.A. N°1) queda conformada, entonces, con los objetivos estratégicos citados, como tarea y con el objetivo político que dió origen al conflicto, como propósito. Habrá, por supuesto, tantas misiones estratégicas como objetivos políticos competitivos que originan conflictos.

5. Los Niveles de la Estrategia de Estado

En la Contribución Académica N°1 se ha definido a la Estrategia de Estado como el conjunto de procesos inteligentes desarrollados por el estado en la solución de los conflictos de una nación con otras a fin de lograr los objetivos políticos que los originaron.

Dichos procesos inteligentes se cumplen en cuatro niveles: uno esencialmente político y tres netamente estratégicos.

Al primero de los niveles lo denominaremos de la "decisión política", y los procesos que en él se desarrollan son responsabilidad exclusiva del poder político.

La decisión política determina, en esencia, el mantenimiento, postergación, modificación o abandono del objetivo político que origina el conflicto, vale decir que tiene en común con la Misión Política, la referencia al objetivo político origen del conflicto. Así también, establece el tipo de solución a adoptar en cada caso y tal solución, producto de las ideas estratégicas que el nivel político se haya formado, implica la fijación del objetivo estratégico, optando, explícita o implícitamente, entre influir, doblegar o reemplazar al poder político del adversario.

Si a ésta decisión política la formulamos en forma de misión y la comparamos con la misión estratégica estructurada, según se establece al final del párrafo 4 precedente, se comprueba que ambas coinciden, es decir que la decisión política y la misión estratégica son, en esencia, la misma cosa, ya que la segunda es la expresión formal de la primera.

A esta misión estratégica la denominaremos Misión Estratégica Nacional porque, en función de su tarea, incentiva y orienta el empleo del Poder Estratégico Nacional.

El poder político, entonces, a través de procesos inteligentes desarrollados en el nivel de la decisión política, comienza a hacer estrategia de estado.

La decisión política podrá abarcar los aspectos mencionados precedentemente (Misión Estratégica Nacional) o avanzar más aún expresando decisiones adicionales, que, bajo la forma del "Concepto Político de la Acción Estratégica", impondrá diferentes grados de limitaciones al nivel estratégico consecutivo.

La decisión política podrá incluir también indicaciones sobre la acción administrativa de apoyo a la acción estratégica.

En el segundo nivel (primero de los netamente estratégicos) que denominaremos "de la decisión estratégica", se ubican los procesos inteligentes con que se elabora la Estrategia Nacional y cuyo resultado es la decisión estratégica nacional. El desarrollo de estos procesos es responsabilidad del organismo estratégico de más alto nivel nacional.

La concepción y elaboración de la estrategia nacional se inicia con una evaluación de la situación estratégica nacional basada en la decisión política, sigue con la determinación de los

objetivos estratégicos particulares, culminando en la decisión estratégica nacional. Esta decisión abarcará las misiones para las estrategias particulares, pudiendo completarse con el concepto estratégico general que guiará la acción.

La decisión estratégica nacional es, en síntesis, la idea de maniobra que concibe el estratega de más alto nivel para el empleo adecuado, en tiempo y espacio, de los componentes particulares del Poder Estratégico Nacional (el poder estratégico político, el poder estratégico económico y el poder militar) a fin de cumplir la tarea de la misión estratégica nacional.

Dando forma de misión a esta decisión estratégica, se verifica que la decisión estratégica nacional y las misiones estratégicas particulares son, en esencia, la misma cosa, ya que las segundas son la expresión formal de la primera.

El tercero de los niveles (segundo de los netamente estratégicos) al que llamaremos "de la planificación estratégica", es el que contiene a los procesos inteligentes de la estrategia de estado mediante los cuales se elaboran las Estrategias Particulares (Política, Económica y Militar) las que reciben sus misiones de la decisión estratégica nacional.

Es en este ámbito en el que se avanza hasta formular los objetivos operativos de más alto nivel con los cuales como tareas, se conforman las Misiones Estratégicas Operacionales cuyos propósitos son los objetivos estratégicos particulares pertinentes. Tales misiones se asignan a los integrantes específicos de los componentes particulares del Poder Estratégico Nacional.

Los organismos responsables de esta planificación estratégica culminan su elaboración con las decisiones estratégicas particulares las que abarcan las misiones estratégicas operacionales, ya mencionadas, y otras disposiciones que las complementen.

El cuarto nivel (tercero de los netamente estratégicos) lo denominaremos "de la ejecución estratégica" y en el se activa el Poder Estratégico asignado.

Es en este nivel donde se ejecutan las acciones eficaces que conducirán concretamente al logro de todos y cada uno de los objetivos estratégicos operativos y, por natural consecuencia de la cadena lógica de causa a efecto establecida, al logro del objetivo motivo del conflicto.

Se está en el ámbito de las Estrategias Operacionales, nivel en el cual se articulan la estrategia y la táctica.

La elaboración de la estrategia operacional produce dos resultados diferentes: la decisión estratégica operacional y la supervisión operacional.

La decisión estratégica operacional se integra con las Misiones Tácticas, lo que implica establecer los objetivos tácticos de más alto nivel, la asignación de las fuerzas encargadas de lograrlos y la emisión de las disposiciones para la coordinación y la conducción de dichas fuerzas.

La supervisión operacional abarcará la evaluación e integración de los resultados de las acciones tácticas según se indica en el párrafo siguiente.

6. La Supervisión

Durante todo el desarrollo de los distintos procesos inteligentes descriptos, se produce una permanente supervisión "a priori" de todo lo actuado (misiones, conceptos, etc.) a cargo del máximo nivel jerárquico de cada escalón u organismo responsable de producir un resultado y de los niveles jerárquicos que los preceden, si éstos así lo consideran conveniente.

Pero en el cuarto y último nivel, el "de la ejecución estratégica", aparece no sólo la necesidad de una supervisión "a priori" dentro de la faz que corresponde al planeamiento de detalle, sino - por primera vez - la necesidad de una supervisión "a posteriori" sobre el resultado estratégico obtenido a partir de la integración de los resultados tácticos. Esta supervisión "de la acción planeada" corresponde, en primer término, al mismo nivel jerárquico responsable de la ejecución, sin perjuicio que de acuerdo con la naturaleza y magnitud de los resultados, la ejerza, también, cualquiera de los escalones operativos superiores dentro de la organización establecida, pudiendo llegar hasta el responsable del máximo nivel político.

7. El Poder Estratégico Nacional - Los modos de la Estrategia Nacional.

La Estrategia Nacional se gesta en el nivel de la decisión estratégica y, tal como se ha visto en el párrafo 5, la expresión de dicha decisión estratégica toma la forma de Misiones Estratégicas Particulares.

Cada Misión de la Estrategia Particular se estructura con un propósito, que le viene de la Misión Estratégica Nacional y que consiste en influir, doblegar o reemplazar al poder político adversario, y con una tarea, que deberá expresar los objetivos estratégicos particulares asignados a cada componente del Poder Estratégico Nacional para el logro exitoso del propósito, todo ello complementado con un concepto estratégico general de la acción que contendrá precisiones adicionales sobre el modo, tiempo y lugar en que serán empeñados los componentes del Poder Estratégico Nacional.

Tal como ya se expresara en el párrafo 2, el Poder Estratégico Nacional se integra con recursos de los tres componentes clásicos del Poder Nacional. Su magnitud y conformación constituyen, desde luego, materia de una decisión política de capital importancia, tomada ante la necesidad de afrontar el conjunto de conflictos tanto reales como posibles.

El Poder Estratégico es un poder virtual emanado del Poder Nacional, cuya aplicación ha sido orientada hacia la acción estratégica decidida, con exclusión de todo otro empleo. Además, los conceptos sobre Potencial Nacional, contenidos en el Capítulo 1, son de aplicación en este caso, por lo que surge también el concepto de Potencial Estratégico.

Definidos así, el Poder y el Potencial Estratégicos Nacionales, las "expresiones a retener" indicadas en el párrafo 4 del Capítulo 2, resultan perfectamente adaptables a los mismos.

Los componentes del Poder Estratégico Nacional se denominan "poder estratégico político", "poder estratégico económico" y

"poder militar", al cual no llamamos estratégico porque sería redundante desde el momento que su empleo es estratégico por excelencia. Al igual que en el caso del Poder Nacional, esta división en componentes se efectua sobre la base de la naturaleza de los recursos que los constituyen y, del mismo modo, hay que agregar que tal división es meramente convencional y útil a los fines académicos, desde que no se concibe a ningún componente actuando solo, en la práctica, sino siempre en alguna combinación con los otros.

Precisamente estas diferentes combinaciones posibles son las que dan origen al concepto de "modos" de la Estrategia Nacional. El General Beaufre en su obra "Introducción a la Estrategia" (Ed. Rioplatense - pág. 39 y 40) concibe dos modos básicos de la estrategia "total": un modo directo... "que no es otra cosa que" "el concepto basado en la búsqueda de la decisión o de la disua" "sión por el empleo o la existencia de fuerzas militares consi-" "deradas como medio principal...; "y un modo indirecto... que " "inspira todas las formas del conflicto que no buscan directa- " "mente la decisión mediante el enfrentamiento de las fuerzas mi" "litares, sino a través de procedimientos menos directos, sea " "en el orden político o económico..."

Cualquiera sea el "modo" elegido, cuyas respectivas circunstancias ideales de aplicación desarrolla Beaufre a continuación, lo cierto es que la combinación de los componentes del Poder Estratégico Nacional que se utilice en cualquier caso, deberá aplicarse sobre la estructura del poder político del adversario (párrafo 3 del Cap. 2) integrada por: el estado (que incluye al poder militar), el gobierno, el medio social y las fuerzas políticas, ya sea para influirlo, doblegarlo o reemplazarlo según lo haya establecido la decisión política expresada como Misión Estratégica Nacional.

Teniendo en cuenta que cada uno de los componentes del Poder Estratégico Nacional es capaz de producir efectos políticos, económicos y/o militares, en medidas variables según la situación, es evidente que una combinación dada de componentes del Poder Estratégico Nacional podrá ser más o menos eficaz, según sea la parte de la estructura del poder político del enemigo sobre la que se aplique.

Se podría considerar que la aplicación predominante del "poder estratégico político" propio sobre los elementos políticos de la estructura del poder político del adversario podría ser, conceptualmente, el "modo" más "directo" de resolver el conflicto. Según la misma idea, la aplicación predominante del "poder estratégico económico" y/o del "poder militar" propios, sobre la estructura del poder político adversario, vendrían a resultar "modos indirectos".

No obstante que estos razonamientos tienen importantes puntos lógicos a favor, se prefiere no aplicarlos y adoptar la clasificación de Beaufre que es la que ha adquirido mayor difusión.

Retomando entonces los modos directo e indirecto según Beaufre, es posible agregar que, en términos generales, tanto uno como otro pueden resultar aptos para "influir" o"doblegar" o "reemplazar" al poder político enemigo, en medida variable según las circunstancias. Puede agregarse, sin embargo, que por lo general la

aplicación del modo directo, solo o en alternancia con el modo indirecto, suele ser indispensable para "doblegar" al adversario ya que el poder militar es el más apto para producir daño físico a los recursos del enemigo que conforman su capacidad material de resistir.

8. Las estrategias particulares

La Estrategia Nacional es la que concibe la acción estratégica frente a cada uno de los conflictos considerados y gobierna el empleo global del Poder Estratégico Nacional.

De esta forma y a través de la decisión estratégica nacional, se le indica a cada componente del Poder Estratégico Nacional (el poder estratégico político, el poder estratégico económico y el poder militar) qué debe hacer, dónde y cuándo, lo que da origen a las estrategias particulares respectivas.

Dadas las características de los recursos de naturaleza política, que constituyen la base del poder estratégico político, recursos eminentemente simbólicos que se manejan en un contexto político-cultural muy complejo, es natural que el poder estratégico político sea empleado según una modalidad propia, que constituirá la estrategia política.

Los recursos de naturaleza económica, que constituyen la base del poder estratégico económico, poseen también caracteres diferenciales propios; se tratan de bienes materiales e inmateriales capaces de cambiar de manos y que se mueven en un intrincado medio de intereses conflictivos y/o cooperativos, por lo general muy difíciles de conciliar y manejar. Es normal, por lo tanto, que el poder estratégico económico sea empleado como herramienta de la voluntad política de la nación de fronteras para afuera, según una estrategia económica que le es propia.

Y finalmente, los recursos de naturaleza militar que integran, el poder militar y que en esencia fueron concebidos para destruir, han sido considerados, desde siempre suficientemente diferenciados como para justificar la necesidad y pertinencia de una estrategia militar.

El planeamiento estratégico que corresponde a cada estrategia particular tiene por objeto, por un lado, servir como mecanismo de verificación de la aptitud, factibilidad y aceptabilidad de la Estrategia Nacional y, por el otro, llegar a la formulación de objetivos estratégicos que sean operativos para las autoridades de mayor nivel responsables de la ejecución de la acción estratégica.

Es necesario hacer notar aquí, que las estructuras internas de los poderes estratégicos político y económico y del poder militar son, por lo general, bastante complejas y esto hace preciso, muchas veces, que en el nivel de planeamiento se descienda a detalles más precisos como son los que corresponden a los integrantes específicos de cada uno de los componentes del poder estratégico.

Así por ejemplo, el poder estratégico político puede considerarse constituido específicamente por un integrante de acción política, un integran de acción psicológica y un integrante diplomático.

El primero puede ejercer una amplia gama de operaciones (abier

tas, encubiertas o clandestinas) tales como: creación de fuerzas políticas,sociales o culturales adictas, infiltración en las fuerzas políticas del enemigo, creación de intrigas y escándalos que afecten a prominentes personalidades políticas del enemigo, organización de movimientos socio-culturales de oposición "anti-sistema", contactos directos entre personalidades políticas estén o no en funciones de gobierno, etc. El integrante de acción psicológica dirigirá sus operaciones de propaganda, desinformación, creación de rumores, etc., a desmoralizar, confundir o engañar a la población en general y también, en lo posible, a sectores más calificados e influyentes. Finalmente, el integrante diplomático es el que tiene especial capacidad para operar a través de los canales de comunicación abiertos, no sólo en relación con el adversario sino también con terceras naciones, ya sea directamente o a través de naciones intermediarias o en los organismos internacionales mundiales y regionales, oficiales o no.

Por su parte, el poder estratégico económico podría considerarse constituido por un integrante financiero, otro comercial y otro científico-técnico que pueden ser usados, por ejemplo, respectivamente, para afectar el crédito exterior del enemigo o envilecer su moneda, para trabar su comercio internacional y para dificultarle la transferencia de tecnología desde los países más desarrollados, u otras operaciones de similar naturaleza.

Y finalmente, el poder militar, además de su concepción esencialmente conjunta, está conformado por los tres integrantes clásicos, el terrestre, el naval y el aéreo, cada uno de ellos apto según su naturaleza para desarrollar operaciones que le son específicas.

De este modo, para que el planeamiento estratégico que corresponde a cada estrategia particular cumpla cabalmente con su doble objeto más arriba mencionado, será preciso que tenga en cuenta las capacidades y limitaciones de cada uno de los integrantes de los componentes particulares del Poder Estratégico Nacional, para emplearlos en las combinaciones más adecuadas al cumplimiento de la decisión de Estrategia Nacional.

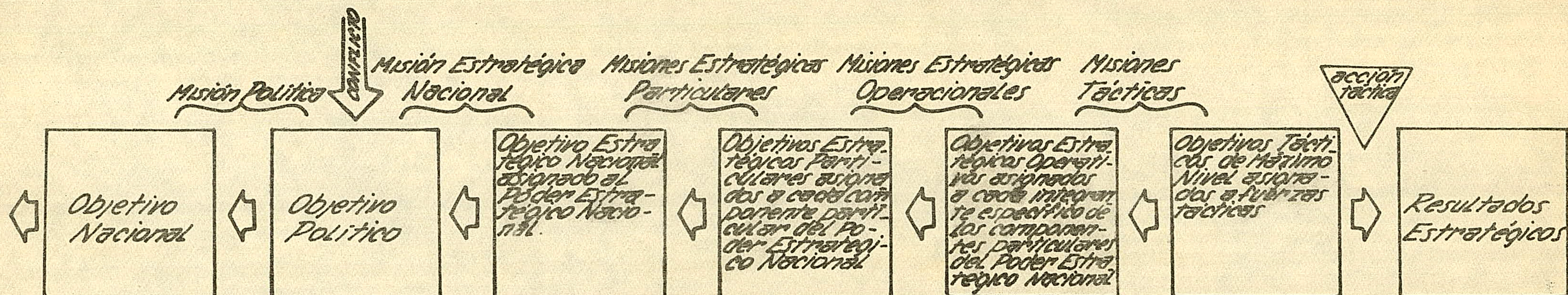
9. Las estrategias operacionales

Son las que corresponden al nivel "de la ejecución estratégica" y normalmente habrá tantas como integrantes específicos tengan los componentes particulares del Poder Estratégico Nacional más todas las combinaciones posibles entre ellos según el resultado del nivel anterior de planeamiento estratégico.

10. Doctrina y Organización

Para que la Estrategia de Estado pueda desarrollarse en forma coherente en todos los niveles, será necesario contar con una Doctrina y una Organización, de carácter nacional, que lo posibiliten.

ESTRATEGIA DE ESTADO: NIVELES, OBJETIVOS Y MISIONES



NIVEL	Decisión Política	Decisión Estratégica	Planificación Estratégica	Ejecución Estratégica		
RESPONSABLE	Poder Político	Organismo Estratégico de más alto nivel	Organismos Estratégicos Particulares	Fuerzas Específicas		
ELABORA	Analisis Político Estratégico	Estratégia Nacional	Estrategias Particulares	Estrategias Operacionales		
	Decisión Político Estratégica	Decisión Estratégica Nacional	Decisiones Estratégicas Particulares	Decisiones Estratégicas Operacionales		Supervisión Operacional
RESULTADOS DE LA ELABORACION	Misión Estratégica Nacional + Concepto Político de la acción Estratégica + Acción Administrativa de apoyo a la acción Estratégica	Misiones Estratégicas Particulares + Concepto Estratégico General	Misiones Estratégicas Operacionales + Otras disposiciones complementarias	Misiones tácticas + Asignación de Fuerzas + Disposiciones para la coordinación y conducción de las Fuerzas	ACCION TACTICA	Analisis de los resultados estratégicos de la integración de las acciones tácticas + Realimentación a los niveles que correspondan